

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 18. März 2015

267. Parlamentarische Initiative 11.489 betreffend Aufhebung von Artikel 293 StGB (Vernehmlassungsverfahren)

1. Die parlamentarische Initiative bezweckt die Aufhebung von Art. 293 des Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0), gemäss dem die «Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen» strafbar ist. Zur Begründung der Initiative wird auf ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 27. März 1996 verwiesen, wonach Art. 293 StGB im Widerspruch zu Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK, SR 0.101) betreffend die Meinungsäusserungsfreiheit stehe. Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates hat zur vorliegenden Initiative einen Vorentwurf ausgearbeitet.

2. Der mit «Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen» überschriebene Art. 293 StGB lautet heute wie folgt: «Wer, ohne dazu berechtigt zu sein, aus Akten, Verhandlungen oder Untersuchungen einer Behörde, die durch Gesetz oder durch Beschluss der Behörde im Rahmen ihrer Befugnis als geheim erklärt worden sind, etwas an die Öffentlichkeit bringt, wird mit Haft oder mit Busse bestraft.» Die Mehrheit der Kommission für Rechtsfragen möchte diese Bestimmung, die dem Schutz des Meinungsbildungsprozesses der Behörden dient, beibehalten, sie aber mit der Rechtsprechung des EGMR in Einklang bringen. Den Gerichtsbehörden soll ermöglicht werden, das Geheimhaltungsinteresse und die Interessen, die eine Information der Öffentlichkeit gebieten, gegeneinander abzuwägen. Die Kommissionsminderheit folgt dem Urheber der parlamentarischen Initiative 11.489 und möchte Art. 293 StGB ersatzlos aufheben.

2.a Antrag der Mehrheit

Die neue Fassung von Art. 293 Abs. 1 StGB entspricht im Wesentlichen der derzeit geltenden Fassung. Es gab lediglich zwei kleine präzisierende Änderungen, die jedoch keine materielle Änderung zum geltenden Recht bringen.

Art. 293 StGB soll gemäss Kommissionsmehrheit mit folgendem Abs. 3 ergänzt werden: «Die Handlung ist nicht strafbar, wenn der Veröffentlichung kein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegenstanden hat.»

Gestützt auf die neue Bestimmung und gemäss der Rechtsprechung des EGMR, hat die Strafverfolgungsbehörde eine Interessenabwägung vorzunehmen. Trotz dieser Änderung wird die Regierungs- und Justiztätigkeit weiterhin geschützt, indem der ungestörte Meinungsbildungsprozess der Behörden sichergestellt wird. Zudem werden auch an einem Verfahren beteiligte Privatpersonen (Beschuldigte, Opfer, Zeugen usw.) weiterhin vor einer ihnen schädlichen Verbreitung von Informationen geschützt. Darüber hinaus werden die Journalistinnen und Journalisten in die Verantwortung genommen, indem sie abwägen müssen, ob die Veröffentlichung einer heiklen Information angebracht ist. Der neue Abs. 3 bringt die Bestimmung in Einklang mit den Prinzipien des EGMR, da für den Fall, dass das Veröffentlichungsinteresse stärker wiegt als das Geheimhaltungsinteresse, ausdrücklich Straflosigkeit vorgesehen ist.

2.b Antrag der Minderheit

Bei einer Aufhebung von Art. 293 StGB würde die Weiterverwendung einer von einer Geheimnisträgerin oder einem Geheimnisträger erhaltenen vertraulichen Information durch die Geheimnisempfängerin oder den Geheimnisempfänger nur noch durch Bestimmungen unter Strafe gestellt, die dem Schutz von besonders bedeutenden Geheimnissen dienen (Diplomatischer Landesverrat, Art. 267 StGB; Verletzung militärischer Geheimnisse, Art. 329 StGB und Art. 106 des Militärstrafgesetzes vom 13. Juni 1967, MStG, SR 321.0; Spionage und landesverräterische Verletzung militärischer Geheimnisse, Art. 86 MStG). In allen anderen Fällen würde sich die Strafverfolgung auf den Geheimnisbrecher (insbesondere auf der Grundlage von Art. 320 StGB, Verletzung des Amtsgeheimnisses) beschränken.

Die Aufhebung von Art. 293 StGB sei eine sehr einfache Massnahme und ein klares Signal zugunsten der Pressefreiheit, da sich die Journalistinnen und Journalisten im Prinzip nicht mehr die Frage stellen müssten, ob die Veröffentlichung einer heiklen Information angebracht sei. Ausserdem würde die Transparenz des Behördenhandelns verbessert und die Ungleichheit beseitigt, dass nur die oder der Dritte, die oder der das Geheimnis weiterverbreitet, nicht aber die Person, die das Geheimnis gebrochen hat, bestraft wird. Schliesslich könnten sich die Strafverfolgungsbehörden so darauf konzentrieren, die Verletzung wesentlicher Geheimnisse des Bundes zu verfolgen.

3. Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Änderungen ziehen keine nennenswerten finanziellen und personellen Änderungen nach sich.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (Zustelladresse: Bundesamt für Justiz, z. H. Frau Alessandra Ignoto, Bundesrain 20, 3003 Bern; auch per E-Mail an alessandra.ignoto@bj.admin.ch):

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2014 haben Sie uns den Vorentwurf zur Änderung des Strafgesetzbuches betreffend Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Wir begrüssen die von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagene Änderung von Art. 293 StGB. Eine ersatzlose Aufhebung von Art. 293 StGB lehnen wir hingegen ab. Dies aus folgenden Gründen:

Die Gründe, welche die Kommissionsmehrheit für die Variante A vorbringt, vermögen zu überzeugen. Mit der Formulierung, wonach die Veröffentlichung dann nicht strafbar ist, wenn dieser kein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht, wird der in Art. 10 EMRK verankerten Meinungsäusserungsfreiheit und der Rechtsprechung des EGMR angemessen Rechnung getragen. So ist in jedem Einzelfall eine Interessensabwägung nötig. Wir erachten zudem die sich daraus ergebende journalistische Sorgfaltspflicht als begrüssenswert. Die Strafbarkeit von einer individuell-konkreten Interessensabwägung abhängig zu machen, hat sich als praxistauglich erwiesen (vgl. hierzu z. B. die Güterabwägung im zürcherischen Gesetz über die Information und den Datenschutz [IDG, LS 170.4]).

Neben der Sicherung eines ungestörten Meinungsbildungsprozesses muss es möglich sein, Interessen der inneren Sicherheit und auch andere überwiegende Geheimhaltungsinteressen des Staates oder betroffener Personen mit der Sanktionierung eines Geheimnisbruchs zu schützen. Dass bei einem Geheimnisbruch gegenüber Journalistinnen und Journalisten im Einzelfall aufgrund des geltend gemachten Quellenschutzes eine interne Geheimnisbrecherin oder ein interner Geheimnisbrecher gegebenenfalls hierfür nicht sanktioniert werden kann, ist in Kauf zu nehmen.

Anders als Art. 320 StGB betreffend Amtsgeheimnisversetzung ist Art. 293 StGB nicht als Vergehens-, sondern nur als Übertretungstatbestand ausgestaltet. Um eine stärkere Präventivwirkung zu erzielen, erscheint die Schaffung eines Vergehenstatbestandes als prüfenswert.

Es würde der Verständlichkeit dienen, wenn anstatt der doppelten Verneinung in Abs. 3 eine positive Formulierung gewählt würde: «Die Handlung ist nur dann strafbar, wenn der Veröffentlichung ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht.»

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi